

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/177543>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

Herstel van het primaat van de politiek: een vergelijking van de ontwikkelingen in het beleid rond verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen

**Koen Verhoest en
Sandra van Thiel**

Adres: Instituut voor de Overheid,
Van Evenstraat 2A, 3000 Leuven
e-mail: verhoest@soc.kuleuven.ac.be

Adres: Erasmus Universiteit Rotterdam,
postbus 1738, kamer M8-27, 3000 DR Rotterdam
e-mail: vanthiel@fsw.eur.nl

Dr. Koen Verhoest is onderzoeker en projectleider aan het Instituut voor de Overheid van de Katholieke Universiteit Leuven. Hij heeft diverse publicaties op zijn naam, onder meer over de sturing van verzelfstandigde organisaties (in het Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement en met Geert Bouckaert in een boek van Yvonne Fortin), over coördinatie binnen de overheid (twee boeken bij Die Keure en Academia Press), over kerntaken tussen overheidsniveaus en tussen publieke en private actoren (twee boeken bij Academia Press en bij de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur).

Dr. Sandra van Thiel is universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij heeft diverse publicaties op haar naam over verzelfstandiging zowel over zbo's (met Van Buuren in Bestuurswetenschappen), agentschappen (met Smullen en Pollitt in **ben m**) als over gemeentelijke verzelfstandiging (in Beleidswetenschap).

Zowel in Nederland als in Vlaanderen heeft de centrale overheid de uitvoering van publieke taken sinds de jaren tachtig vaak opgedragen aan verzelfstandigde organisaties. Dit betreft zeer uiteenlopende organen, variërend van agentschappen tot geprivatiseerde staatsbedrijven. In deze bijdrage richten we ons op een bepaalde categorie extern verzelfstandigde organisaties: de zelfstandige

bestuursorganen (zbo's) in Nederland en de openbare instellingen (voi's) in Vlaanderen.

Dergelijke extern verzelfstandigde organisaties vallen niet onder het hiërarchische gezag van de minister, maar staan hooguit onder zijn toezicht. De ministeriële verantwoordelijkheid is hier beperkt tot dat wat is vastgelegd in de oprichtingswetgeving van de betrokken organisatie.

Aanvankelijk heeft de toename van het aantal extern verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen weinig aandacht gehad van de politiek. Midden jaren negentig groeide echter het inzicht in de consequenties van het gebruik van verzelfstandigde organisaties voor de uitvoering van publieke taken. Dit heeft geleid tot een aantal maatregelen en aanscherpingen van het beleid. Tussen de Nederlandse en de Vlaamse voorstellen zijn opmerkelijke overeenkomsten te constateren, evenals een aantal interessante verschillen.

Tabel 1. Perioden in het Vlaams en Nederlands beleid ten aanzien van verzelfstandigde organisaties

NEDERLAND	VLAANDEREN
eind jaren tachtig - begin jaren negentig: voorkeur voor zbo's	1988-1992: hoogtepunt voi's categorie B en sui generis
1993-1995: groeiend inzicht	1994-1997: groeiend inzicht
1994: Regeerakkoord-Paars I 1995 Herstel van het primaat van de politiek	Beleidsbrieven Vandenbrande II 1999: Regeerakkoord-Dewael I en primaat van de politiek
1996: Aanwijzingen zbo's 2000: Kaderwet zbo's	RVO-ontwerpkaderdecreet bestuurlijk beleid

Beleidsontwikkelingen in Nederland en Vlaanderen

Het beleid ten aanzien van verzelfstandigde organisaties kan ingedeeld worden in een aantal perioden (zie tabel 1). Alhoewel deze perioden niet helemaal synchroon lopen voor Nederland en Vlaanderen, zijn er inhoudelijk grote overeenkomsten te vinden.

Tot begin jaren negentig: sterke groei in aantal en gebruik van verzelfstandigde organisaties

Tot het begin van de jaren negentig was er zowel in Nederland als in Vlaanderen sprake van een sterke groei van het aantal (extern) verzelfstandigde organisaties. In deze periode was sprake van een grote heterogeniteit in taken, financiële en personele regelingen, organisatorische vormgeving en de toezichtsmogelijkheden van moederdepartementen.

Nederland

Zbo's zijn organisaties die publieke of bestuurstaken uitvoeren op het niveau van de centrale overheid – al kunnen ze wel op regionale schaal geschoeid zijn. Zbo's zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister en vallen derhalve maar ten dele onder een ministeriële verantwoordelijkheid. In 2000 bestonden er 431 zbo's; 110 afzonderlijke organen en 27 clusters van tezamen 321 organen (voor een uitgebreide beschrijving zie Van Thiel en Van Buuren, 2001). Het merendeel van deze organen is in de jaren tachtig en negentig opgericht, vaak uit fusies of nieuwe wetgeving. Vergelijkingen met eerdere tellingen door de WRR in 1982 en de Algemene Rekenkamer in 1993 laten zien dat slechts zeer weinig organen (3 tot 6 procent) 'sterven' (Van Thiel e.a. 1998; Van Thiel en Van Buuren 2001). Voorbeelden van clusters van zbo's zijn de raden voor de rechtsbijstand en de politieregio's. Andere zbo's zijn bijvoorbeeld het Nibra (onder meer brandweeropleiding), Informatie Beheer Groep, de Waarderingskamer (belast met toezicht op de uitvoering van de Wet Onroerende Zaakbelasting door gemeenten), het Kadaster, de Raad voor de Transportveiligheid, het Nederlands Meetinstituut, het Faunafonds, Staatsbosbeheer en de OPTA (toezicht telecomunicatiesector).

Overzichten van het aantal zbo's in Nederland lopen uiteen doordat er verschillende definities worden gehanteerd (vgl. Van Thiel en Van Buuren 2001). Zo is er discussie over de vraag of organisa-

ties alleen een zbo zijn als hun publieke taak hun hoofdtak is. Garages voeren bijvoorbeeld ook periodieke keuringen uit (een wettelijke taak), maar worden algemeen toch niet als zbo aangemerkt. Ook is er veel onduidelijkheid over de vraag of een zbo ook een privaatrechtelijke organisatie kan zijn (zie ook hieronder). De complexiteit van de afbakening van het zbo-begrip is recent nog vergroot door de benoeming van een nieuwe categorie van rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt) door de Algemene Rekenkamer. Het merendeel van de zbo's is ook een rwt, maar andersom is dat beslist niet het geval. Zo vallen ook schoolbesturen onder de categorie rwt, maar zijn zij geen zbo.

De meeste zbo's vinden we op de beleids terreinen van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Ze zijn daar overwegend belast met taken als het toekennen of weigeren van geldelijke uitkeringen (subsidies en uitkeringen), het nemen van bindende beslissingen ofwel quasi-rechtspraak (bijvoorbeeld de Commissie Gelijke Behandeling), en het beoordelen van de kwaliteit c.q. het afgeven van certificaten en registreren (vgl. de kentekenregistratie door de RDW). Ook toezicht wordt vaak opgedragen aan zbo's, bijvoorbeeld de Nederlandse Mededingsautoriteit.

Behalve in hun taken verschillen zbo's ook op andere punten van elkaar. Zo zijn er verschillen in de wettelijke basis, de financiering, de rechtspositie van het personeel en de organisatorische vormgeving en inbedding.

Meer dan 40 procent van de zbo's heeft een privaatrechtelijke basis, bijvoorbeeld in de vorm van een stichting. Sinds de Aanwijzingen voor zbo's in 1996 van kracht zijn geworden, moeten alle nieuw op te richten zbo's publiekrechtelijk zijn (Van Thiel en Van Buuren 2001).

Zbo's kunnen op verschillende manieren worden gefinancierd: uit de rijksbegroting (60 procent van de zbo's in 1992; Algemene Rekenkamer 1995), of uit premies, heffingen en tarieven. Zo worden bijvoorbeeld de uitvoeringsinstellingen (uvi's) in de sociale zekerheid uit de sociale premies bekostigd.

Het personeel van zbo's is over het algemeen ambtenaar, al wordt bij sommige zbo's een andere

collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) gehanteerd. Zo viel het personeel van de eerdergenoemde uvi's onder de CAO voor het bankwezen. Met de fusie van deze uvi's per 1 januari 2002 tot één publiekrechtelijke UWV zal hierin naar verwachting verandering komen.

De organisatorische vormgeving van zbo's is zeer verschillend, evenals de inrichting van de relatie met het moederdepartement. De onderliggende instellingswet bepaalt bijvoorbeeld of er sprake is van een Raad van Toezicht, welke taak die heeft en wie er in zit. Ook de relatie met de minister is in de instellingswet geregeld. De Aanwijzingen voor zbo's en de Kaderwet (zie hieronder) stellen een aantal minimale eisen ten aanzien van de verantwoordingsinformatie die zbo's moeten leveren aan het moederdepartement, zoals een jaarverslag en een door een accountant goedgekeurde jaarrekening. Overige vereisten worden echter per instellingswet geregeld. Anno 2002 werken alle ministeries aan toezichtsvisies en -arrangementen waarin per zbo wordt bepaald hoe het toezicht op het orgaan is of zal worden geregeld. Ook is aparte regelgeving over dit onderwerp aangekondigd (vgl. Van Thiel 2001).

Vlaanderen¹

De Vlaamse openbare instellingen (voi's) zijn organisaties met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, opgericht via wet of decreet en ressorterend onder de (toezichts)bevoegdheid van de Vlaamse overheid zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 of een soortgelijke toezichtsregeling. Net zoals bij de zbo's in Nederland bestaat er heel wat onduidelijkheid over de afbakening van deze groep organisaties en hun precieze aantal (Bouckaert en Decorte 1999: 177).

Volgens eigen tellingen ging het eind jaren negentig om een 54-tal instellingen, waarvan 20 instellingen rechtstreeks onder het hiërarchische gezag van de functioneel bevoegde minister stonden (categorie A-instellingen volgens de wet van 16 maart 1954). De overige 34 voi's (afzonderlijke organisaties én clusters) zijn extern verzelfstandigde organisaties, waarbij de bevoegdheid van de voogdijministers beperkt is tot een toezichtsbevoegdheid. Voi's zijn niet de enige extern verzelfstandigde organisaties met een bestuurstaak in Vlaanderen, maar de discussie rond het primaat van de politiek

richt zich met name op hen.² Voorbeelden van voi's zijn de Vlaamse Radio en Televisie (VRT), de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM belast met ruilverkaveling en mestbeheer) en de Vlaamse Sociaal-economische Raad (SERV belast met overleg en advies inzake sociaal-economische thema's).

Wat betreft personele en financiële middelen is het belang van deze instellingen binnen het Vlaamse overheidsapparaat niet te onderschatten. Eind 1999 hadden de voi's ruim 25.000 personen in dienst, ongeveer twee keer zo veel als kernadministratie en wetenschappelijke instellingen samen (Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken 2000). Hun personeelsbestand groeide in de jaren negentig bovendien 10 procent sneller. Ongeveer de helft van de werknemers van voi's werkt in statutair verband, en 26 instellingen volgen het personeelsstatuut van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Midden jaren negentig gaf de Vlaamse overheid 20 procent van haar totale uitgaven uit aan de voi's (Rekenhof 1996).

De meeste voi's zijn opgericht na 1970. De groei was het meest explosief in de periode van 1988 tot 1991, in de nasleep van de federalisering. Toen zijn meer dan 20 voi's (exclusief begrotingsfondsen) gecreëerd. In de decennia ervoor en erna werden slechts een tiental instellingen opgericht. Dit is niet verwonderlijk, want met de staatshervorming van 1988 werden veel bevoegdheden overgedragen. Opvallend is dat in deze periode ook de meeste nieuwe instellingen zijn opgericht. Na 1992 zagen veel minder instellingen het licht, en kwamen nieuwe voi's veelal voort uit herstructureringen van reeds bestaande voi's. Het is duidelijk dat, net zoals in Nederland, in Vlaanderen slechts heel weinig instellingen 'sterven'. Veel federale extern verzelfstandigde instellingen zijn bij de federalisering gewoon overgenomen. Slechts éénmaal is de stap gezet naar heroverweging van het statuut van een beperkt aantal instellingen (1991), hetgeen resulteerde in de afschaffing en reïntegratie van één extern verzelfstandigde instelling en twee intern verzelfstandigde begrotingsfondsen.

De extern verzelfstandigde voi's zijn op diverse beleidsdomeinen actief, maar er is duidelijk een overwicht van instellingen op het terrein van economische aangelegenheden en openbare werken,

vervoer en leefmilieu, en in mindere mate op dat van welzijn en volksgezondheid en onderwijs. De activiteiten van de *vois* betreffen het erkennen en subsidiëren van private dienstverlenende actoren (bijvoorbeeld dagopvang door Kind en Gezin) en gebruikers, het aanbieden van eigen dienstverlening (bijvoorbeeld streekvervoer door de Vlaamse Vervoersmaatschappij, de VVM) en het exploiteren van infrastructuur (bijvoorbeeld onderhoud en exploitatie van kanalen door de Dienst voor de Scheepvaart). Zeven instellingen hebben overleg en advies als hoofddopdracht, zoals de SERV.

Hoewel de *vois* publiekrechtelijke rechtspersonen zijn, bestaan er toch verschillen in hun beheersvorm en beheersorganen. Zo is bijna een derde van de extern verzelfstandigde *vois* een publiekrechtelijke naamloze of coöperatieve vennootschap. Behalve het publiekrecht is dus ook de vennootschapswetgeving van toepassing op deze instellingen (denk bijvoorbeeld aan de rol van aandeelhouders). In de Raden van Bestuur van deze instellingen zitten vertegenwoordigers van de Vlaamse regering, andere bestuursniveaus, werkgevers- en werknemersorganisaties en diverse maatschappelijke actoren (zoals gebruikers- en aanbiedersorganisaties). In de helft van de raden hebben de regeringsvertegenwoordigers geen overwicht bij stemming.

De basiswetgeving van 16 maart 1954 lijkt de Vlaamse overheid meer mogelijkheden te geven om invloed uit te oefenen op *vois* dan de Nederlandse overheid heeft op *zbo's*. De mogelijkheden tot het uitoefenen van effectieve invloed zijn echter sterk gereduceerd door de oprichting van *sui-generis*instellingen (21 *vois*) en de feitelijke uitholling van de Basiswet (zie Rekenhof 1996 en Verhoest 2002). De basiswetgeving voorziet bijvoorbeeld in de mogelijkheid tot strakke *ex ante* inputsturing doordat de minister vooraf de begroting en het personeelsstatuut moet goedkeuren. Deze bevoegdheden zijn voor verschillende instellingen op ad-hocbasis versoepeld of worden feitelijk niet meer nageleefd door de voogdijoverheid en/of de instellingen zelf. Soortgelijke observaties kunnen worden gemaakt wat betreft het *ex ante* schorsings- en vernietigingsrecht van beslissingen die door de gemeenschapscommissarissen in strijd met de wet of het algemeen belang worden geacht. De benoeming van de leden van de Raad van

Bestuur en van de leidende ambtenaar door de regering als derde mogelijkheid tot sturing wordt sterk beïnvloed door de respectievelijke samenstelling van de Raad van Bestuur. Ten slotte werd tot 1997 het inzicht in de werkelijke financiële behoefte van de instellingen sterk bemoeilijkt door het kassysteem, dat een daadwerkelijke sturing via de betoelaging van de instellingen verhinderde.

Vergelijking

Externe verzelfstandiging is zowel in Nederland als Vlaanderen een bestuurlijk fenomeen van aanzienlijk belang, zowel in aantallen als op personeels-, financieel en beleidsinhoudelijk vlak. In zowel Nederland als Vlaanderen bestaat slechts een gebrekkig overzicht van de precieze aard en aantallen van de betrokken organisaties, mede door een gebrek aan adequate afbakeningen en definities van organisatiesoorten. Duidelijk is wel dat in Nederland de huidige discussie een bredere groep van organisaties aangaat dan in Vlaanderen en dat er in Nederland iets meer bestuurlijke en wetenschappelijke informatie bekend is. In Vlaanderen heeft slechts een klein deel van de externe verzelfstandiging de aandacht van de politieke besluitvormers; de bestuurlijke relaties van de Vlaamse overheid met bijvoorbeeld de vele *vzw's* blijven weinig geregeld en in zekere mate ontransparant.

Een andere belangrijke verschilpunt tussen de Nederlandse en de Vlaamse verzelfstandigingspraktijk is de aanwezigheid in Vlaanderen van een – weliswaar verouderde – basiswetgeving voor het toezicht op die *vois*, hetgeen meer uniformiteit in de toezichtsregelingen impliceert dan in Nederland. Ook in Vlaanderen is deze potentiële uniformiteit echter uitgehold door de politieke keuze voor *sui-generis*regelingen en de facto afwijkingen van deze basiswetgeving.

De bevindingen lijken te suggereren dat externe verzelfstandiging in Nederland door de band genomen verder gaat dan in Vlaanderen. In Vlaanderen bezit de voogdijoverheid vanuit de basiswetgeving toch nog redelijke mogelijkheden tot beïnvloeding van het gedrag van de verzelfstandigde instelling, zelfs *ex ante*. Zo ver gaat de wetgeving in Nederland niet (instellingswetten en Kaderwet). In Nederland neemt de politiek dus meer afstand bij de keuze voor externe verzelfstandiging. In Vlaanderen wordt de facto de afstand

tussen politiek en verzelfstandigde organisatie wel vergroot door de gebrekkige aard en toepassing van de bestaande toezichtsinstrumenten.

Midden jaren negentig: groeïend inzicht bij de politiek

In zowel Nederland als Vlaanderen is niet meteen door de politiek gereageerd op de toename van het aantal extern verzelfstandigde organisaties. Pas midden jaren negentig begon het inzicht te groeien dat er nogal wat kritiek mogelijk was op het beleid inzake verzelfstandiging. Onderzoeksrapporten en ambtelijke commissies brachten feiten aan het licht die wezen op een uitholling van het politieke primaat. De respectievelijke regeringen presenteerden in reactie hierop plannen om dit te herstellen.

Nederland

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) bestaan in Nederland al decennia. Er is echter nooit veel aandacht geweest voor hun functioneren. Ondanks de sterke toename van het aantal zbo's in de jaren tachtig en negentig leken ze in eerste instantie geen politiek issue te worden. Zo werd er niet of nauwelijks gereageerd op het rapport van de WRR uit 1983 waarin werd geconstateerd dat er meer dan 600 paragonvermeentele organen in Nederland waren, waaronder zo'n 400 zbo-achtigen. Het kabinetsstandpunt over functionele decentralisatie (1990) en het rapport van de commissie-Scheltema (1993) over ministeriële verantwoordelijkheid trokken al even weinig aandacht, terwijl in 1995 zou blijken dat aan vereisten die in deze stukken werden genoemd nogal wat bleek te mankeren (zie hieronder) – zoals al door de commissie-Scheltema werd vermoed.

Het advies van de commissie-Sint (1994) gaf een eerste aanzet tot discussie. In opdracht van het beraad van secretarissen-generaal schreef de commissie een advies over de condities voor 'verantwoord verzelfstandigen'. In het advies werd opgeroepen te komen tot een meer systematische afweging van de vraag of een bepaalde taak wel of niet in aanmerking komt voor verzelfstandiging. Er werd een relatief behoudende koers gevolgd. De voorkeur zou moeten uitgaan naar de minst vergaande vorm van verzelfstandiging. In een bijlage werden alle vormen van verzelfstandiging schematisch vergeleken. Aan het eind van het rapport

werd gepleit voor een Kaderwet voor zbo's. In later beleid zou op deze koers worden voortgebouwd. Ook werd met het advies van de commissie-Sint de kiem gelegd voor de populariteit van het agentschapsmodel (interne verzelfstandiging, zie Smullen e.a. 2001).

Het advies van de commissie-Sint leidde nog niet tot veel discussie. Dat begon pas na een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1995. Dit rapport gaf een overzicht van zbo's en van de mate waarin de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organen gewaarborgd is. De conclusie was ronduit negatief. Er werd gesproken van een 'wild-groei' aan regelingen, waaraan ook nog eens het nodige ontbrak. Duidelijk was dat er een te grote diversiteit aan regelingen en organen was, waardoor de overheid en het parlement het overzicht kwijt waren. Tekenend hiervoor is dat sommige ministeries nog lang na de sluitingsdatum van het onderzoek zbo's bleven 'ontdekken'.

De Rekenkamer constateerde dat er veel verschillen waren tussen de instellingswetten van zbo's. Niet alle zbo's waren verplicht tot wat de Rekenkamer beschouwde als een minimale verantwoordingsplicht: een jaarverslag, een begroting en een goedgekeurde jaarrekening. Door deze gebreken waren er onvoldoende waarborgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Het kabinet reageerde met de nota *Herstel van het primaat van de politiek* (1995). Hierin werd een aantal maatregelen aangekondigd om de ministeriële verantwoordelijkheid beter te waarborgen (zie hieronder). Verantwoordelijke ministers moeten worden voorzien van informatie over wat de zbo's – waarvoor zij (beperkt) verantwoordelijk zijn – doen en presteren, opdat het parlement hierover geïnformeerd kan worden. Alhoewel uit de nota wel de wens tot een zekere uniformering spreekt, was daarover tussen de ministeries onderling beslist geen overeenstemming. Dit zou tot problemen bij de latere ontwikkeling van regelgeving leiden.³

Vlaanderen

Een kritische analyse door het Departement Algemene Zaken van het gebrekkige toezicht op voi's leidde in 1994 tot een poging van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting om de basiswetgeving van 16 maart 1954 te vervangen door een eigentijdse, meer algemeen geldende regelgeving

(Minister-president van de Vlaamse Regering e.a. 1994). Maar door de strakheid van de voorziene toezichtsregeling in deze nieuwe regelgeving en het verzet van de instellingen en hun functioneel bevoegde ministers werd het voorstel begraven. Deze poging markeert echter wel het begin van een meer kritische houding ten opzichte van *vois*, waarbij de argumenten en denkbeelden uit Nederland vaak als leidraad werden genomen. Sterk geïnspireerd door het advies van de Nederlandse commissies-Wiegel en -Sint sprak de voorzitter van het College van Secretarissen-Generaal begin 1996 zijn voorkeur uit voor een herformatting van het Vlaamse overheidsapparaat in een systeem van beleidsvoorbereidende kerndepartementen en bij voorkeur intern verzelfstandigde beleidsuitvoerende agentschappen.

In 1996 publiceerde het Rekenhof een kritisch onderzoek naar het juridische kader en het financiële belang van en het toezicht op de *vois*, vergelijkbaar met het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (1995). Ook hier waren de conclusies negatief. De enorme verscheidenheid aan toezichtsbepalingen bemoeilijkte de organisatie van een doeltreffende aansturing aanzienlijk. Bovendien werden de bestaande toezichtsregelingen op veel punten niet nageleefd en waren ze voor verbetering vatbaar. Ten slotte was er te weinig aandacht voor sturing op resultaten, in tegenstelling tot sturing op inputs. Deze conclusies werden nog versterkt door de uitkomsten van een aantal onderzoeken in het Vlaamse parlement naar malversaties waarbij *vois* betrokken waren (onder meer het onderzoek naar de scheepskredieten).

De opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof werden integraal overgenomen in een resolutie van het Vlaamse parlement van 1997. Daarin werd gepleit voor de ontwikkeling van een nieuwe, op Vlaamse leest geschoeide toezichtsregeling die voor alle *vois* zou gelden, ter vervanging van de basiswetgeving van 16 maart 1954. De opmerkingen van het Rekenhof en het Vlaamse parlement waren voornamelijk gericht op de financiële en budgettaire gevolgen en gevaren van verzelfstandiging, en niet op de gevolgen van externe verzelfstandiging voor de ministeriële verantwoordelijkheid of op de invloed van belangengroepen op het beleid. Hierin verschilde het Vlaamse debat tot en met 1998 van het Nederlandse.

In 1999 werd in het Vlaamse regeerakkoord van de paars-groene regering-Dewael de problematiek van de extern verzelfstandigde *vois* wél expliciet verbonden met de notie 'herstel van het primaat van de politiek'. Dit gebeurde echter op een gedeeltelijk andere wijze dan in Nederland. Het uitgangspunt was dat de Vlaamse regering en het Vlaamse parlement het primaat hebben in de politiek en dat ze moeten beslissen op basis van het algemeen belang en niet in het belang van lobby's en pressiegroepen. De Vlaamse regering zocht naar een nieuwe verhouding met de administratie, het middenveld en de Raden van Bestuur van extern verzelfstandigde *vois*. De regering wilde een diepgaand publiek debat over de wenselijkheid van externe verzelfstandiging. Zij meende dat externe verzelfstandiging de politieke verantwoordelijkheid en het politieke primaat zou kunnen uithollen door (1) de autonomie van de extern verzelfstandigde agentschappen; (2) de bestuursparticipatie van belanghebbenden; (3) de beperking van de zeggenschap van de minister; (4) het bijzonder disparate karakter van de agentschappen en de toezichtsregels en (5) de zeer verscheiden administratieve praktijk (bijvoorbeeld het toezicht door regeringscommissarissen).

Dat de heterogeniteit van toezichtsregelingen de ministeriële sturingscapaciteit ondermijnde, was – net als in Nederland – inmiddels algemeen erkend. Nieuwe elementen waren de invloed van de bestuursparticipatie van belanghebbenden en hun rol binnen de beleidsbepaling en de hiermee samenhangende beperking van de zeggenschap van de minister. Dit element speelde nauwelijks in de Nederlandse discussie, waarin bestuursparticipatie door derden eerder als een pluspunt van externe verzelfstandiging werd beschouwd.

De dominantie van de derde actoren in de Raden van Bestuur van de helft van *sui-generis-vois* is eerder vermeld. Deze Raden van Bestuur hebben door een gebrek aan een duidelijke politieke sturing bovendien het beleid in bepaalde beleidsdomeinen (bijvoorbeeld economisch stimuleringsbeleid) in grote mate meebepaald. Toch leeft de perceptie bij verschillende waarnemers dat het feit dat dit pas een expliciet en belangrijk thema werd bij de eerste paars-groene regering – na een flink decennium rooms-rood bestuur – ook te maken heeft met het gebrek aan congruentie tus-

sen de politieke samenstelling van de regering enerzijds en van de beheersorganen van de *vois* anderzijds. Bovendien was de verhouding tussen het middenveld en de politiek een belangrijk thema voor de voornaamste coalitiepartner, de liberale VLD, waarbij deze zich bij voorkeur richtte op een terugdringing van de rol van het middenveld (Stouthuysen 2001). Ook andere meerderheidspartijen, zoals het groene Agalev en de Vlaams-nationalistische VU, hadden een minder structurele binding met het middenveld dan de christen-democratische en socialistische partijen. Ten slotte speelde ook de ambtenarij een rol in dezen; de kernadministratie ijverde reeds lang voor een grotere invloed op het sturingspel tussen voogdijministers en de *vois* (vgl. Verhoest 2002).

Vergelijking

In zowel Nederland als Vlaanderen staat de vermeende negatieve invloed van externe verzelfstandiging op het primaat van de politiek centraal. Het gaat hier met name om de opgelegde verantwoordingsvereisten; die zijn te divers of te gebrekkig om de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarborgen.

Toch zijn er ook verschillen te constateren in de opvattingen over het 'polieke primaat'. De dominantie van derden in het bestuur van verzelfstandigde organisaties die in Vlaanderen zo sterk wordt geproblematiseerd, speelt in Nederland nauwelijks een rol. Sterker nog: het betrekken van maatschappelijke actoren bij de uitvoering van publieke taken of zelfs het overlaten van beleidsuitvoering aan maatschappelijke groepen is hier een van de belangrijkste erkende motieven voor het oprichten van *zbo's* (zie ook hieronder). De Vlaamse discussie is op dit punt dan ook meer verwant met de Britse. In het Verenigd Koninkrijk onderzocht de commissie-Nolan de benoeming van bestuursleden van de Engelse *quango's* (vgl. Hall en Weir 1996). Om een eind te maken aan de geconstateerde politieke bias bij deze benoemingen heeft de Labourregering een openbaar register aangelegd waarin de namen van bestuursleden van *quango's* zijn vermeld.

Tweede helft jaren negentig: herstel van het primaat van de politiek in woorden en daden

Het groeiend inzicht in Nederland en Vlaanderen heeft geleid tot een aantal maatregelen, met name

op het gebied van nadere wetgeving. In zowel het Nederlandse als het Vlaamse parlement wachten momenteel voorstellen voor kaderwetgeving op behandeling.

Nederland

Het merendeel van de maatregelen die werden aangekondigd in de nota *Herstel van het primaat van de politiek* is inmiddels uitgevoerd. In 1996 werden Aanwijzingen uitgevaardigd waarin bepaald werd waaraan bij de op- en inrichting van een *zbo* moest worden voldaan. *Zbo's* zouden voortaan publiek-rechtelijke organen moeten worden. Hun oprichting was alleen geoorloofd indien de taak van het orgaan vroeg om onafhankelijke oordeelsvorming en specifieke deskundigheid, of als het ging om strikt regelgebonden taakuitvoering in grote aantallen individuele gevallen, of als participatie van maatschappelijke organisaties gewenst zou zijn. Ook bevatten de Aanwijzingen regels over de verantwoording door het *zbo* aan het moederdepartement, die overwegend aansluiten bij de Comptabiliteitswet.

Onder leiding van Binnenlandse Zaken en Financiën (1997) werden alle bestaande *zbo's* doorgelicht om de instellingswetgeving te vergelijken met de Aanwijzingen. Indien de wetgeving gebreken vertoonde, werd een reparatieproces in werking gesteld. Deze operatie is nog steeds bezig. Elk ministerie wordt geacht jaarlijks te rapporteren aan de Tweede Kamer over de plannen met betrekking tot *zbo's* in hun beleidsveld, zowel over reparatie of aanpassing van de (instellings)wetgeving van bestaande *zbo's* als over voornemens tot het oprichten van nieuwe organen.

Een voorstel om de Grondwet te wijzigen om *zbo's* een duidelijke plaats in het Nederlandse administratiefrechtelijke bestel te geven, is niet aangenomen. Wel is er gestart met het ontwikkelen van een voorstel voor een Kaderwet. Een eerste versie daarvan strandde in 1997 op verzet in de ministerraad. Met name enkele vakministers verzetten zich tegen de uniformerende pogingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat het *zbo*-beleid coördineert. In september 2000 is een nieuw voorstel bij de Tweede Kamer ingediend. In het voorstel zijn bepalingen opgenomen over met name financiële en personele zaken. Interdepartementale strijd heeft geleid tot een sterk afgezwakt voorstel (vgl. Van Thiel 2001). Het geldt nu maar voor een beperkt

deel van de zbo's, en er mag bij instellingswet altijd van worden afgeweken. Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn tientallen amendementen toegevoegd. Behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer is door het kabinet-Balkenende aangehouden in afwachting van de uitkomsten van een rijksbrede evaluatie van zbo's.

Naast bovenstaande maatregelen zijn er nog een aantal relevante ontwikkelingen. Zo is een wetsvoorstel Markt en Overheid ingediend over de voorwaarden waaronder publieke organisaties marktactiviteiten mogen ondernemen. Dit wetsvoorstel is voortgekomen uit het advies van de commissie-Cohen (1997). Deze commissie was van mening dat het risico op kruissubsidiëring³ te groot is en dat publieke organisaties zich derhalve liever niet op de markt zouden moeten begeven. Zbo's mogen alleen activiteiten voor andere opdrachtgevers uitvoeren als de verantwoordelijke minister daarvoor toestemming heeft gegeven. Bovendien mag het de publieke taakuitvoering niet in gevaar brengen, moet er een duidelijke kostentoerekening mogelijk zijn en moet de taak aansluiten bij de kerncompetenties van het zbo.

Ten slotte is er ook nog een kaderstellend kabinetsstandpunt over toezicht aangekondigd. Dit is een reactie op de adviezen van de commissie-Holtslag en de commissie-Borghouts, twee ambtelijke commissies. Vooruitlopend hierop werken alle ministeries al aan toezichtsvisies en -arrangementen voor het toezicht op zbo's in hun beleidssector. De Algemene Rekenkamer publiceert jaarlijks over het toezicht op en de taakuitvoering door rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT), waartoe de meeste zbo's ook worden gerekend.

Ondanks al deze maatregelen en initiatieven tot nadere wet- en regelgeving blijft de conclusie van de WRR (2000) en de commissie-Sint (1994) geldig dat er niet systematisch wordt gesproken over de wenselijkheid van verzelfstandiging zelf. Alle maatregelen zijn gericht op de vraag wat er moet gebeuren nádat is besloten tot verzelfstandiging; aan welke vereisten de instellingswetgeving moet voldoen, welk toezichtsarrangement gekozen kan of moet worden en op welke wijze het zbo verantwoording zal gaan afleggen.

Veel van de hier genoemde ontwikkelingen zijn thans nog gaaande. Of er veel uniformering zal

gaan plaatsvinden, is twijfelachtig. De reactie van vakministeries en zbo-directeuren getuigt van besef dat er meer en beter geregeld moet worden, maar daarbij wordt dan een sterke voorkeur uitgesproken voor ad-hoc-oplossingen die zijn toegesneden op de specifieke organisaties. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de wijze waarop de aansturing van zbo's vanuit het moederdepartement vorm heeft gekregen (vgl. Van Twist en Plug 1998; Kickert 1998).

Vlaanderen

Alhoewel pas na de regeringswisseling van 1999 prioriteit werd gegeven aan een algemeen regelgevend kader voor voi's, waren ook daarvoor (1992-1999) al initiatieven zichtbaar die inspeelden op de argwaan ten opzichte van externe verzelfstandiging (zie Verhoest 2002).

Ten eerste werd in die periode slechts een beperkt aantal externe verzelfstandigde voi's gecreëerd, die dan ook nog meestal herstructureren van bestaande voi's betroffen. In al die nieuwe voi's kreeg de Vlaamse regering een overwicht bij stemming in de Raad van Bestuur. Het tempo van extern verzelfstandigen in de vorm van voi's vertraagde dus al na 1992.

Ten tweede versterkten de Vlaamse ministers van Financiën en Begroting en Ambtenarenzaken hun ex ante inputsturing inzake financieel en personeelsmanagement. Initiatieven zoals de centralisatie van het thesauriebeheer, de invoering van de geïntegreerde budgettaire en bedrijfseconomische boekhouding en de uitbreiding van het Vlaams personeelsstatuut naar 26 voi's zijn hiervan voorbeelden. Hoewel deze initiatieven het toezicht op de instellingen versterkten, werd getracht de beheersautonomie van de instellingen niet al te zeer te beperken. Men stond bovendien belangrijke ad-hocversoepelingen toe.

Ten derde werd door het doorvoeren van externe audits en andere initiatieven (bijvoorbeeld prestatiebegrotingen en ombudsdiensten) een beter zicht gekregen op de interne werking van de vele voi's. Het regeerakkoord van de Vlaamse regering-Vandenbrande II (1995-1999) voorzag dat iedere voi onderworpen zou worden aan een externe audit in voorbereiding op het sluiten van een beheersovereenkomst met de regering. Via die beheersovereenkomst hoopte de voogdijoverheid de instellingen te voorzien van strategische beleids- doelstellingen en

concrete resultaatsnormen, waarop ze achteraf konden worden afgerekend. Dergelijke beheersovereenkomsten werden in periode 1992-1999 met slechts zes *vois* afgesloten (vgl. Rekenhof 2001; Bouckaert en De Corte 1999; Verhoest en Decorte 1998).

Door deze initiatieven werd de rol van de Raad van Bestuur in een aantal instellingen teruggedrongen ten gunste van de leidende ambtenaar enerzijds en de minister anderzijds. Bovendien werd de band tussen de minister en de leidende ambtenaar versterkt door het werken met beheersovereenkomsten. De Vlaamse regering probeerde dus duidelijk haar macht ten opzichte van de *vois* te versterken. Het beleid bleef echter *ad hoc*, *incrementeel* en *impliciet*.

Het verzelfstandigingsbeleid werd – althans in theorie – expliciet, systematisch en omvattend onder de nieuwe paars-groene regering. Haar voorontwerp kaderdecreet Bestuurlijk Beleid ligt momenteel (november 2002) voor ter bespreking in de betrokken parlementaire commissie. Het voorstel, dat voornamelijk is opgesteld door de twee

secretarissen-generaal van de belangrijkste horizontale departementen, is met uitzondering van de toevoeging van een verzelfstandigingsvariant door de besprekingen met de overige ministers geloodst. Dit laatste is enigszins verbazingwekkend gezien de ervaringen met het ontwerp-kaderdecreet van 1994. Verwacht kan worden dat de bespreking in het Vlaamse parlement moeilijker zal verlopen, mede vanwege de opmerkingen van het Rekenhof bij het voorstel.

Vergelijking

Zowel in Nederland als in Vlaanderen wordt er gewerkt aan het herstel van het primaat van de politiek. Hierin zijn overeenkomsten en verschillen aan te wijzen. Een belangrijk verschil is dat in Nederland de vakministeries vaak zelf een beleidsvisie uitdragen over de (verscherping van de) aansturing van de verzelfstandigde organisaties die onder hen ressorteren. In Vlaanderen zijn de meeste corrigerende initiatieven geïnitieerd vanuit de horizontale departementen: Financiën en

Tabel 2.

Vergelijking van de belangrijkste bepalingen in het Voorstel Kaderwet Zbo's en het Ontwerpkaderdecreet Bestuurlijk Beleid.

	VOORSTEL KADERWET ZBO'S	ONTWERPKADERDECREET BESTUURLIJK BELEID
Toepassingsgebied	<ul style="list-style-type: none"> • Toepassingsgebied door restrictieve definitie • Uitgesloten zijn: zbo's met beheerstaken, stichtingen die niet bij wet zijn opgericht, edm. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toepassingsgebied afgebakend door inhoudelijke criteria • In principe algemeen geldend voor bestaande <i>vois</i> • Onduidelijk in hoeverre geldend voor privaatrechtelijke vzw's met bestuurstaak
Geldigheid wet t.o.v. oprichtingswetgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Instellingswetgeving moet geldigheid kaderwet vaststellen (enumeratie-beginsel) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwerpkaderdecreet voorrang op instellingswetgeving – instellingswetgeving verplicht aan te passen
Categorisering organisaties	<ul style="list-style-type: none"> • Publiekrechtelijke zbo's zonder rechtspersoonlijkheid • Publiekrechtelijke zbo's met rechtspersoonlijkheid • Privaatrechtelijke zbo's 	<ul style="list-style-type: none"> • Intern verzelfstandigde agentschappen zonder en met rechtspersoonlijkheid • Publiekrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen (met rechtspersoonlijkheid) • Privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen
Criteria verzelfstandigingsvorm	<ul style="list-style-type: none"> • Niet opgenomen • Maken deel uit van de Aanwijzingen (overheids-interne regeling): exhaustieve opsomming en ruim interpreteerbare criteria, maar ook ruimte voor geval per geval afweging • Voorkeur voor interne verzelfstandiging en publiekrechtelijke verzelfstandiging 	<ul style="list-style-type: none"> • Opgenomen en in grote mate gebaseerd op de criteria in Nederland (Sint en Aanwijzingen) • Niet-exhaustieve opsomming en ruim interpreteerbare criteria (bv. 'meerwaarde' bestuursparticipatie derden) • Geen vormvereiste die juridisch afdwingbaar is • Voorkeur voor interne verzelfstandiging en publiekrechtelijke verzelfstandiging
Sturingsbevoegdheid minister	<ul style="list-style-type: none"> • Geen algemene aanwijzingsbevoegdheid • Geen recht tot geven van algemene beleidsregels 	<ul style="list-style-type: none"> • Beheersovereenkomst met publiekrechtelijke verzelfstandigde organisaties (doelstellingen en resultaatsnormen) • Samenwerkingsovereenkomst met privaatrechtelijke verzelfstandigde organisaties

	VOORSTEL KADERWET ZBO's	ONTWERPKADERDECREET BESTUURLIJK BELEID
Financiële controle	<ul style="list-style-type: none"> • Goedkeuring begroting door minister • Goedkeurende verklaring op rekening door accountant 	<ul style="list-style-type: none"> • Goedkeuring begroting en rekening door minister • Goedkeurende verklaring op rekening door accountant
Toezichtsbevoegdheid minister	<ul style="list-style-type: none"> • Inlichtingenrecht • Recht op in te grijpen bij taakverwaarlozing • Recht om besluiten achteraf te schorsen en vernietigen • Jaarverslag • Vijfjaarlijkse evaluatie van zbo's 	<ul style="list-style-type: none"> • Bij publiekrechtelijke verzelfstandigde organisaties • Inlichtingenrecht • Geen schorsings- en vernietigingsrecht en andere vormen van ex ante toezicht • Jaarlijkse en eind-apportering inzake uitvoering van beheersovereenkomst • Auditrecht vanwege externe audit • Mogelijkheid tot sanctiëring van organisatie of bestuurders
Inputsturing personeelsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Bij publiekrechtelijke zbo's personeel zelfde rechtspositieregeling als rijkspersoneel 	<ul style="list-style-type: none"> • De Vlaamse Regering bepaalt de rechtspositieregeling van de intern verzelfstandigde en de publiekrechtelijke extern verzelfstandigde organisaties via raamstatuut
Inputsturing financieel management	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriële goedkeuring van tarieven • Ministeriële goedkeuring van oprichting van en deelname aan rechtspersonen 	<ul style="list-style-type: none"> • Structuur van tarieven te bepalen in beheersovereenkomst • Machtiging door Vlaamse Regering van oprichting van en deelname aan rechtspersonen door publiekrechtelijke verzelfstandigde organisaties met het oog op de uitvoering van taken van beleidsuitvoering
Overige	<ul style="list-style-type: none"> • Benoeming, schorsing, ontslag, en bezoldiging van raad van bestuur bij publiekrechtelijke zbo's 	<ul style="list-style-type: none"> • Benoeming, schorsing, ontslag, en bezoldiging van raad van bestuur en aansprakelijkheidsregeling bij publiekrechtelijk verzelfstandigde organisaties

Begroting, en Ambtenarenzaken. De vakdepartementen spelen traditioneel nauwelijks een rol in de aansturing van de voi's, in tegenstelling tot de vakminister en diens politieke kabinet.

De grote overeenkomst tussen Nederland en Vlaanderen is natuurlijk de voorbereide kaderwetgeving. Tabel 2 vergelijkt de voorstellen.

Uit de vergelijking in tabel 2 kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Het voorstel Kaderwet sluit heel wat zbo's. Bovendien moet de geldigheid van de Kaderwet in de instellingswet van het betrokken zbo worden bevestigd om van kracht te kunnen zijn. Het Vlaamse ontwerp-kaderdecreet is geldig voor nagenoeg alle huidige voi's, en hun oprichtingswetgeving dient te worden aangepast aan het kaderdecreet.

Het Vlaamse ontwerp-kaderdecreet erkent een categorie die niet wordt erkend in het voorstel kaderwet zbo's: de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid. Het ontwerp-kaderdecreet is wel strikter in zijn koppeling van de categorisering van instellingen aan de van toepassing zijnde organieke en toezichtsregelingen, met uitzondering

van de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid. Deze koppeling is in het voorstel Kaderwet zbo's minder strikt. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met de grotere heterogeniteit van zbo's in vergelijking met voi's.

Daar waar het voorstel Kaderwet zbo's niet de criteria voor een keuze voor externe verzelfstandiging noemt,⁴ expliciteert de toelichting van het ontwerp-kaderdecreet deze wel. Deze criteria zijn echter, net als in de Nederlandse aanwijzingen voor zbo's, vaag te noemen en zijn bovendien niet exhaustief geformuleerd. Wel is duidelijk dat de criteria in het Vlaamse ontwerp-kaderdecreet rechtstreeks zijn geïnspireerd op de Nederlandse criteria, alsook de voorkeur voor interne versus externe en publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke verzelfstandiging.

Een ander verschilpunt betreft de bevoegdheid van de voogdijminister om de instelling te sturen door middel van concretere opdrachten of beleidsregels. Deze bevoegdheid ontbreekt in het Nederlandse geval. In het Vlaamse ontwerp-kaderdecreet wordt echter de strategische aansturing door de minister door middel van een beheers- of samenwerkings-

overeenkomst sterk benadrukt. Iedere verzelfstandigde organisatie zal zich moeten richten naar overeengekomen doelstellingen en concrete outputafspraken, waarop ze achteraf wordt afgerekend. Dergelijke afspraken worden in Nederland wel gemaakt, maar zijn onderdeel van de jaarlijkse contractbesprekingen tussen de betrokken departementen en zbo's. De Kaderwet mengt zich hier niet in.

Het toezicht wordt in het Vlaamse ontwerp-kaderdecreet radicaal geheroriënteerd naar ex post resultaatgericht toezicht op basis van de afspraken in de beheersovereenkomst. Het ex ante schorsings- en vernietigingsrecht wordt afgeschaft. De mogelijkheid dat de minister ingrijpt bij taakverwaarlozing wordt geschrapt, wat in het Nederlandse voorstel niet gebeurt. In het voorstel Kaderwet ontbreken verdere voorschriften over resultaatgerichte sturing en toezicht; die worden aan andere wetgeving en/of de instellingswet overgelaten. Wel is voorzien in een periodieke evaluatie van zbo's (horizonbepaling).

Een laatste bevinding is dat wat betreft de beheersautonomie inzake het financieel en personeelsmanagement de beide voorstellen nauw op elkaar aansluiten. De mate van voorziene beheersmatige autonomie lijkt voor een publiekrechtelijke extern verzelfstandigde organisatie in Nederland en Vlaanderen vergelijkbaar.

(Toekomstige) effecten van de initiatieven in Nederland en Vlaanderen

De vraag dringt zich op wat de (voorlopige) gevolgen zullen zijn van de bovenstaande acties. Is er een effectieve vermindering, vertraging of heroriëntering in de externe verzelfstandiging van overheidstaken te zien? Bieden de nieuwe wettelijke kaders voldoende uniformering? Wordt het toezicht coherenter vormgegeven? En wat zijn de openstaande discussiepunten in Nederland en Vlaanderen?

Nederland

In het politieke debat in Nederland is duidelijk sprake van een voorkeur voor een meer terughoudende koers ten aanzien van verzelfstandiging, misschien zelfs wel van weerstand tegen nieuwe verzelfstandigingen. Zo zijn de privatisering van de luchthaven Schiphol, de liberalisering van een aantal nutsvoorzieningen en de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen door de Tweede

Kamer in de koelkast gezet. De diverse initiatieven die eerder werden genoemd (Aanwijzingen, Kaderwet, meer aandacht voor toezicht en sturing), passen in deze trend. Ondanks deze toegenomen kritiek op verzelfstandiging, is er echter geen kentering opgetreden in het aantal besluiten tot verzelfstandiging door de Nederlandse overheid (vgl. Van Thiel en Van Buuren 2001). Door wetswijzigingen en definitiekwesties is het absolute aantal zbo's weliswaar gedaald, maar bijna de helft van alle zbo's van 2000 is na 1993 opgericht. Er liggen zelfs nog nieuwe voorstellen tot het oprichten van zbo's, zoals de Voedingsautoriteit en de Autoriteit Financiële Markten (beide toezichthouders). Het tempo waarmee wordt verzelfstandigd, ligt daarmee hoger dan in de jaren tachtig.

Ook om andere reden kan betwijfeld worden of de politieke terughoudendheid leidt tot minder verzelfstandiging. Ondanks de wens om tot meer uniformiteit te komen in het beleid rondom zbo's (oprichting, inrichting, aansturing, controle en toezicht), spreekt namelijk uit alle beleidsplannen en wetsteksten erkenning voor de diversiteit aan zbo's. Het enumeratiebeginsel in de Kaderwet is hiervan een treffend voorbeeld. Zolang ruimte wordt gelaten voor diversiteit, zal de mate van uniformering beperkt blijven. Bovendien maken zbo's al sinds mensenheugenis deel uit van het Nederlandse openbaar bestuur en de poldertraditie. Zbo's zijn nooit echt ter discussie gesteld (vgl. WRR 2000). Het ligt niet voor de hand dat hierin snel verandering zal komen.

De voorgestelde initiatieven zullen naar verwachting wel de vrijheid van zbo's inperken. De nog steeds voortgaande reparatie van instellingswetgeving – eerst in het kader van de doorlichting en straks vanwege de Kaderwet – en het ontwikkelen van toezichtsarrangementen betekenen dat zbo's zich steeds meer en vaker zullen moeten gaan verantwoorden voor hun prestaties en activiteiten. Dit leidt tot de paradox dat 'verzelfstandiging' lang niet altijd meer zelfstandigheid inhoudt (vgl. Kickert 1998; Smullen e.a. 2001). Enkele zbo's hebben al een eerste signaal afgegeven dat ze zich beknot voelen. In het *Handvest Publieke Verantwoording* stellen ze dat de tijd van de traditionele, hiërarchische verantwoordingslijnen voorbij is. In plaats daarvan moeten ministeries meer vertrouwen tonen in de professionaliteit van zbo's. De daadwerkelijke verantwoording van prestaties moet volgens de zbo's worden afge-

legd aan de klanten van de organisaties (vgl. Bovens 2000; en 't Hart en Wille 2002: hoofdstuk 6).

Vlaanderen

Ook in Vlaanderen is een tegenbeweging te zien. Sinds begin jaren negentig nam het aantal externe verzelfstandigingen van *voi's* af.⁵ Bovendien leidde de invoering van de beheersovereenkomsten tot een (her)centralisatie van de strategische beleidsbepaling. Toch werd in die periode de systematische vraag naar de wenselijkheid van het bestaan van *voi's* als dusdanig niet gesteld, noch werden er *voi's* afgeschaft.

Inmiddels (november 2002) heeft de Vlaamse regering een principiële beslissing genomen met betrekking tot het aantal en de vorm van verzelfstandigde agentschappen. Hierbij worden 57 agentschappen voorzien, waarvan de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid de grootste groep vormen (22), gevolgd door de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid (16), publiekrechtelijke (14) en privaatrechtelijke (6) extern verzelfstandigde agentschappen. Eén agentschap zou in tegenspraak met het ontwerp-kaderdecreet een *sui-generis* statuut krijgen. Uit de voorlopige gegevens valt af te leiden dat van de publiekrechtelijke extern verzelfstandigde *voi's* ongeveer een vierde haar statuut zou behouden. De meerderheid zou haar Raad van Bestuur verliezen en dichterbij de politiek (in casu de ministers) worden gebracht in de vorm van intern verzelfstandigde agentschappen mét rechtspersoonlijkheid. Deze tussenvorm, die vooral vanuit de belangenorganisatie van de *voi's* is bepleit, lijkt een politiek compromis tussen zuivere externe verzelfstandiging en interne verzelfstandiging. Het gevaar bestaat echter dat deze organisaties uitgroeien tot ministeriële 'koninkrijkjes' binnen het Vlaamse overheidsapparaat door het ontbreken van duidelijke sturing en verantwoordingsvereisten. Dit geeft aan dat de criteria ruim geïnterpreteerd worden. De privaatrechtelijke extern verzelfstandigde organisatievorm wordt maar in beperkte mate voorzien. Nagenoeg geen enkele vereniging zonder winstoogmerk (vzw) wordt in de hervorming betrokken. Ten slotte worden de bevoegdheden op bepaalde beleidsdomeinen ingrijpend herstructureerd.

In deze fase van de hervorming lijkt de impact op de extern verzelfstandigde *voi's* groot. Veel

instellingen veranderen van organisatievorm en de overigen zullen worden onderworpen aan een intensievere beleidsmatige sturing en toezicht door de Vlaamse overheid, op strategisch niveau en via *ex post* resultaatgerichte instrumenten. Of de Vlaamse overheid wel voldoende capaciteit heeft om strategisch te sturen, lijkt minder een aandachtspunt in de hervormingen.

Het discours van horizontale verantwoording ter vervanging van verticale aansprakelijkheidslijnen is in Vlaanderen slechts fragmentair aanwezig. Wel heeft een aantal pro-actieve *voi's* in de jaren negentig initiatieven ontplooid om zich verder te verantwoorden aan klanten en de politieke principaal. Voorbeelden hiervan zijn het instellen van ombudsfuncties, kwaliteitsbevragingen en interne auditcellen. *Voi's* lijken hun verantwoording aan gebruikers echter vooral als ondersteuning van de verantwoording aan de politieke voogdijoverheid te zien, in plaats van legitimering en sturing aan zich.

De vergelijking:

overeenkomsten, verschillen en lessen

Er zijn opmerkelijke overeenkomsten in het beleid en de houding van de centrale overheid in Nederland en Vlaanderen ten aanzien van externe verzelfstandiging. Tot begin jaren negentig was externe verzelfstandiging in zowel Nederland als Vlaanderen populair. Er is echter een incompleet overzicht van de aard en aantallen van de betrokken organisaties, mede door een gebrek aan adequate afbakeningen en definities van organisatievormen. Duidelijk is wel dat het in Nederland een bredere groep van organisaties betreft dan in Vlaanderen. (In Vlaanderen is overigens maar een klein deel van de externe verzelfstandiging onder de aandacht van de politieke besluitvormers.)

Midden jaren negentig groeide het besef van mogelijke problemen of negatieve gevolgen van externe verzelfstandiging, waarbij Vlaanderen heel duidelijk de probleemanalyse van Nederland volgde. Centraal in zowel Nederland als Vlaanderen staat de vermeende negatieve invloed van externe verzelfstandiging op het primaat van de politiek. Het gaat hier met name om de verantwoordingsvereisten die zijn opgelegd; die zijn te divers of te gebrekkig om de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarborgen. Wel worden verschillende accenten gelegd (zie hieronder).

In zowel Nederland als Vlaanderen zijn vervolgens correctieve maatregelen genomen. Dit gebeurde zowel door ad-hocmaatregelen voor specifieke organisaties, als door meer generieke wet- en regelgeving. Het voorstel Kaderwet zbo's en het voorontwerp kaderdecreet Bestuurlijk Beleid kennen duidelijk overeenkomsten (zie tabel 2). Verwacht mag worden dat in zowel Nederland als Vlaanderen de sturing en het toezicht versterkt zullen worden. Het voortbestaan van zbo's en voi's lijkt echter niet ter discussie te staan.

Er zijn echter ook duidelijke verschillen tussen Nederland en Vlaanderen. De Nederlandse politiek lijkt meer afstand te nemen bij de keuze voor externe verzelfstandiging dan de Vlaamse. Ook is in Nederland de diversiteit in organisatievormen en toezichtsregelingen groter. In Vlaanderen (of liever: België) bestaat al sinds 1954 meer dwingende en uniformiserende wetgeving – alhoewel deze op een lakse wijze werd toegepast. Bovendien is de invloed van de ministers van Financiën en Begroting en van Ambtenarenzaken op de vormgeving en de toezichtsarrangementen van voi's er veel groter dan in Nederland. Daar waar in Nederland de voogdijoverheid voor zbo's exclusief een zaak is van de functioneel bevoegde minister, wordt deze in Vlaanderen gedeeld met de minister van Financiën en Begroting.

Ten tweede is er een belangrijk verschil in de wijze waarop de problematiek van externe verzelfstandiging gekoppeld werd aan de nood voor het herstel van het primaat van de politiek. In Vlaanderen werden hierbij duidelijk ook de Raden van Bestuur en hun vermeende beleidsbepalende rol bekritiseerd, terwijl dit in Nederland helemaal niet speelde. Een verklaring hiervoor ligt in de machtsstrijd tussen politieke partijen voor de inkleuring van deze Raden van Bestuur en de houding van bepaalde Vlaamse politieke partijen ten opzichte van het middenveld. Ook de keuze voor intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid als belangrijkste alternatief lijkt eerder door politieke motieven te worden bepaald dan door technische noodzakelijkheden.

Ten slotte proberen zowel Nederland als Vlaanderen tot meer uniformiteit te komen, maar Vlaanderen lijkt daar tot nu toe beter in te slagen. Hiervoor zijn vijf redenen. Ten eerste gaat het in

Vlaanderen om minder organen dan in Nederland en wordt een deel van de extern verzelfstandigde organisaties er buiten beeld gehouden. Ten tweede wordt in Vlaanderen via de kaderregelgeving een aantal zaken gecombineerd die in Nederland via andere trajecten lopen, zoals sturing (wordt door departementen en zbo's zelf ingericht) en toezicht (zie aparte regelgeving). Ten derde is er de rol van coördinerende departementen. Terwijl in Vlaanderen de horizontale departementen Algemene Zaken en Coördinatie een sterke sturende en uniformerende rol hebben inzake de organisatie en sturing in de verticale departementen, kent Nederland een grote autonomie voor de vakministeries in dezen (vgl. Bouckaert, Verhoest en Wauters 2000). Waar in Nederland het interdepartementale overleg leidt tot magere compromissen, kan in Vlaanderen meer 'top down' opgelegd worden. Wel moet erkend worden dat ook in Vlaanderen de eerste middelpuntvliedende effecten van het afschaffen van de matrixstructuur merkbaar zijn, met een groeiende departementale heterogeniteit als gevolg. Ten vierde is er in Vlaanderen een feitelijke belangencongruentie tussen de nieuwe Vlaamse regering en de gehele administratie, die beide meer invloed willen op deze extern verzelfstandigde organisaties. Door de afschaffing van de politieke kabinetten hoopt de administratie eindelijk een rol in de sturing van extern verzelfstandigde organisaties te krijgen. In Nederland heeft ieder ministerie een eigen traditie ontwikkeld voor het omgaan met zijn zbo's. Bij de Vlaamse departementen ontbreekt een dergelijke eigen traditie nagenoeg volkomen. Ten vijfde bestaat er in Vlaanderen tussen de verschillende actoren, inclusief de leiding van de verzelfstandigde organisaties, een redelijke consensus over de wijze van aansturing en toezicht door de regering, waarbij deze zich centreert rond resultaatsturing via beheersovereenkomsten en ex post toezicht. Een dergelijke consensus ontbreekt momenteel in Nederland, vanwege van de diversiteit en verschillende tradities.

Op basis van onze analyse kan een aantal lessen worden getrokken voor de praktijk in Nederland en Vlaanderen. Ten eerste richt Vlaanderen zich in de probleemanalyse heel sterk naar Nederland. Ook de Vlaamse oplossingen gaan uit van Nederlandse ervaringen (zie voorkeur voor intern verzelf-

standing en criteria voor verzelfstandiging), maar willen zelfs nog verdergaan (sterkere sturing op basis van resultaten en meer uniformering). Het voorontwerp kaderdecreet is echter nog niet aangenomen en zou dus nog afgezwakt kunnen worden, net zoals in Nederland.

In Nederland wordt de vormgeving van sturing (bijvoorbeeld onderhandelen over contracten) overgelaten aan de departementen. Dat sluit aan bij de idee van diversiteit, maar maakt bijvoorbeeld een vergelijking in de vorm van benchmarking moeilijker en vermindert de kansen op meer inzicht in de prestaties van zbo's. Nederland zou daarom gebaat zijn met meer interdepartementale coördinatie van de organisatie-, sturings-, en toezichtsaspecten van

zbo's. De aangekondigde rijksbrede evaluatie lijkt een poging hiertoe. Ook Vlaanderen moet in de toekomst deze coördinatie blijven bewaken.

De Vlaamse bestuurspraktijk zou dan weer gebaat zijn bij een meer genuanceerde visie op het nut en de legitimerende rol van bestuursparticipatie door derden. Horizontale verantwoordingsrelaties zouden een belangrijkere rol kunnen spelen in de verantwoording door externe verzelfstandigde organisaties.

In zowel Nederland als Vlaanderen blijft een gebrek aan duidelijke definities en categoriseringen bestaan, hetgeen de transparantie bemoeilijkt.

Ten slotte blijkt dat in zowel Nederland als Vlaanderen de discussie over de wenselijkheid van

Noten

externe verzelfstandiging slechts op basis van vage en ruim interpreteerbare criteria (motieven) wordt gevoerd (vgl. WRR 2000). Een duidelijkere omschrijving is gewenst, evenals een controle van voorstellen tot verzelfstandiging aan de hand van deze criteria. Wellicht zou het parlement of het Rekenhof/de Algemene Rekenkamer hier een rol kunnen spelen.

1 De bevindingen inzake Vlaanderen zijn in ruime mate gebaseerd op het proefschrift van Verhoest (2002).

2 Universiteiten, hogescholen en participatiemaatschappijen hebben een apart statuut. Dan zijn er dochterondernemingen van een aantal voi's, waarvan onduidelijk is in hoeverre zij onder de voogdij van de Vlaamse overheid vallen. Bovendien heeft de Vlaamse overheid publieke taken toegekend aan een aantal privaatrechtelijke verenigingen zonder

winstoogmerk (vzw's), die al dan niet bij decreet zijn opgericht door de overheid of waarin de overheid vertegenwoordigd is in de beheersorganen. Een geconsolideerd overzicht van dergelijke organisaties ontbreekt zowel op wetenschappelijk als op bestuurlijk vlak, maar er zijn aanwijzingen dat het om een aanzienlijke groep gaat.

3 Kruissubsidiëring wil zeggen dat een organisatie kennis, middelen en personeel die uit publieke middelen zijn gefinancierd inzet voor marktactiviteiten. Hierdoor werkt zo'n organisatie onder de marktprijs en is er sprake van oneerlijke concurrentie voor andere, private aanbieders van dezelfde diensten of goederen.

4 Voor de oprichting en verantwoording van agentschappen (een vorm van interne verzelfstandiging) gelden wel strikte regels. Deze zijn opgesteld door het Ministerie van Financiën. Zo moet een organisatie die agentschap wil worden (1) alle bedrijfsprocessen beschreven hebben in termen van producten, diensten en kostprijzen, (2) kengetallen

Literatuur

gebruiken, en (3) op resultaat gericht zijn, wat bijvoorbeeld blijkt uit het voeren van een planning en controlcyclus. Omdat agentschappen niet door een instellingswet worden opgericht, maar door een wijziging in de begrotingswet van het moederdepartement, gelden hiervoor de uniforme regels die de Comptabiliteitswet en het Ministerie van Financiën opleggen (Smullen et al., 2001).

5 De vzw-vorm leek in deze periode (1992-1999) wel populair te blijven, hoewel daarover enkel indicaties en geen consistente gegevens bestaan.

'Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen'. *Staatscourant*, 177, 13 september 1996, 16-21.

Algemene Rekenkamer, 1995, *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr. 3.

Bouckaert, G. en J. de Corte, 1999, *Contractmanagement en management van contracten*, Brugge: Die Keure.

Bouckaert G., K. Verhoest en A. Wauters, 2000, *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Brugge: Die Keure.

Bouckaert, G., W. van Reeth, T. Auwers en K. Verhoest, 1998, *Handboek doelmatigheidsanalyse: prestaties begroten*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Bovens, M.A.P., 2000, *De vierde macht revisited*, oratie, Utrecht.

- Commissie-Cohen, 1997, *Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Commissie MDW.
- Commissie-Sint, 1994, *Verantwoord verzelfstandigen*, Den Haag.
- Hall, W. en S. Weir, 1996, *The untouchables: power and accountability in the quango state*, The Democratic Audit of the United Kingdom, Londen: Charter 88 Trust.
- Hart, P. 't, en A. Wille (red.), 2002, *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Boom. *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*, 1995, Tweede Kamer, 24 130, nr. 5.
- Kickert, W.J.M., 1998, *Aansturing van verzelfstandigde diensten*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Minister-president van de Vlaamse Regering, Van den Brande L., Vlaams minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin, Demeester-Demeyer W. en Vlaams minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, Van den Bossche L., 1994, *Ontwerp van decreet tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole op de Vlaamse openbare instellingen*.
- Minister-president van de Vlaamse Regering, Dewael P. en Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, Van Grembergen P., 2002, *Voorontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid*, versie van april 2002.
- Rapportage doorlichting zelfstandige bestuursorganen*, 1997, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Financiën.
- Rekenhof, 1996, *Vlaamse openbare instellingen: juridisch kader, financieel belang, audit van het controlesysteem*, Brussel: onuitgegeven rapport.
- Rekenhof, 2001, *Beheersovereenkomsten met Vlaamse openbare instellingen*. Brussel: onuitgegeven rapport.
- Smullen, A., S. van Thiel en C. Pollitt, 2001, 'Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox'. *Beleid en maatschappij*, 28 (4): 190-201.
- Stouthuysen, P., 2001, *Lezing op de VVBB-VB studiedag inzake het primaat van de politiek*, Tilburg, 12 december 2001.
- Thiel, S. van, 2001, 'Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: uniformiteit of verscheidenheid?'. *Bestuurswetenschappen*, 55 (2): 189-193.
- Thiel, S. van, F.L. Leeuw en H.D. Flap, 1998, 'Quango-cratisering in Nederland?'. *Beleid en maatschappij*, 25: 143-151.
- Van Thiel, S. en A. van Buuren, 2001, 'Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's uit de mode?'. *Bestuurswetenschappen*, 5: 386-404.
- Twist, M. van en P. Plug, 1998, 'Een moeizame verbinding: over de vormgeving en invulling van interfaces bij kerndepartementen'. *Beleidsanalyse*, 3: 15-22.
- Verhoest, K., 2002, *Resultaatgericht verzelfstandigen, een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief. De invloed van nieuwsoortige sturingsmechanismen op de resultaten van uitvoerende overheidsorganisaties*, dissertatie, Leuven: Instituut voor de Overheid.
- Verhoest, K. en J. Decorte, 1998, *Public sector performance contracting in Belgium and Flanders*. Paper EGPA congres, Parijs, 14-17 september 1998.
- Vlaams parlement, 1997, *Resolutie betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen*. Resolutie aangenomen op 25 juni 1997.
- Wetsvoorstel *Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen*, 2000, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 426, nr. 3.
- WRR, 1983, *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*, V35, delen 1-3, Den Haag: Sdu.
- WRR, 2000, *Het borgen van publiek belang*, WRR-rapporten aan de regering 56, Den Haag: Sdu.